

V 意思決定支援の取組経過

1 再生基本構想策定まで

(1) 現在地における全面的建替えと撤回

平成 28 年 7 月 26 日に発生した事件を受け、同年 9 月、県は家族等からの意見を踏まえ、事件の発生した相模原市緑区千木良において、同規模の障害者支援施設として、現在地で全面的に建替え、平成 33 年度中（令和 3 年度中）に供用開始するという大きな方向性を発表した。

しかし、平成 29 年 1 月に実施した、障害者団体や有識者を対象としたヒアリングの中で、「利用者本人の意思を確かめるべきである」といった様々な意見が出されたことを踏まえ、同年 2 月、知事は津久井やまゆり園の再生に向けて更に検討を進めるため、神奈川県障害者施策審議会に「津久井やまゆり園再生基本構想策定に関する部会」（以下「部会」という。）を設置し、再生基本構想を策定するための検討を開始した。

(2) 意思決定支援開始に向けての準備

部会において、津久井やまゆり園の再生に当たっては、利用者一人ひとりの意思を確認することが不可欠であること、この意思決定支援に当たっては、当時厚生労働省が作成していたガイドライン（案）を基に進める必要があるとの方向性が示された。こうした検討状況を踏まえ、県は、再生基本構想の策定作業と並行して、意思決定支援に必要な準備作業を進めていくこととした。

ガイドライン（案）策定に携わっていた有識者にも相談しながら、ガイドライン（案）を参考に、県としての利用者の意思決定支援実施に向けたプロセス（案）を策定した。

ガイドライン（案）との主な違いは、次のとおりである。

ア 意思決定支援チームの設置

ガイドライン（案）では、意思決定支援責任者については、相談支援専門員又はサービス管理責任者とその役割が重複するものであり、これらの者が兼務することが考えられると記載されていたが、相談支援専門員やサービス管理責任者の状況等を踏まえて、多職種によるチームを組んで意思決定支援に取り組むことにより支援効果が高まると判断し、県では、相談支援専門員をチーム責任者とし、サービス管理責任者、支援担当者、市町村障害福祉主管課職員、県障害福祉主管課職員を基本とする支援チームを設置することにした。

イ 意思決定支援専門アドバイザーの設置

ガイドライン（案）に基づく全国的に前例のない意思決定支援に取り組むことになることを踏まえ、意思決定支援に関し指導・助言を行う意思決定支援専門アドバイザーを置くこととした。

意思決定支援専門アドバイザーについては、専門性及び客観性を担保するため、県内の相談支援に精通する実践的な指導者、法律の専門家、障害者権利擁護・地域生活支援に関する有識者とした。

ウ 最後の手段として本人の最善の利益の検討に対する考え方

ガイドライン（案）においては、「意思決定支援とは、（中略）、支援を尽くしても本人の意思及び選好の推定が困難な場合には、最後の手段として本人の最善の利益を検討するために事業者の職員が行う支援の行為及び仕組みをいう。」と規定されているが、「利用者一人ひとりには、それぞれに尊重されるべき意思がある」ことから、支援チームにおいて、「利用者の意思の確認や意思及び選好を推定する」ことを最低限の目標として、最善の利益の検討を行わないことを前提とした。

これは、利用者には必ず意思があり、それを確認するための支援を尽くしていく、という、この意思決定支援に取り組む者としての決意表明である。

(3) 第3回部会における意思決定支援（案）について

平成29年3月27日に開催した第3回部会に、平成27年度障害者総合福祉推進事業「意思決定支援ガイドライン作成に関する研究」検討委員会委員長だった大塚晃氏に出席をいただき、意思決定支援の具体的な進め方について意見をいただいた。

チームメンバーを固定するのではなく幅広く参加できる体制とすべき、意思決定支援は本人の能力より支援者のスキルが問われるため支援チームに対する研修が重要、ストレングスに視点をあてたアセスメントや支援者の記録の取り方の重要性、相談支援専門員の人材不足の解消の必要性等について、委員より意見が挙がった。

(4) 「津久井やまゆり園利用者の地域生活移行（居住の場の選択）に係る意思決定支援実施要領」策定

県は、平成29年3月31日、再生基本構想の策定に先立ち、「津久井やまゆり園利用者の地域生活移行（居住の場の選択）に係る意思決定支援実施要領」（以下「居住の場に係る意思決定支援実施要領」という。）を策定した。

居住の場に係る意思決定支援実施要領を策定した当時、県はまだ意思決定支援を再整備後の居住の場を決めるためだけの手続きと捉えており、アンケートや数回のヒアリングを経て、半年程度で130名の利用者の居住の場を決めていくこととしていた。

(5) 市町村・関係機関等との調整

ア 市町村・相談支援事業所等

平成29年4月13日、市町村や各事業所に対して、利用者一人ひとりに支援チームを立ち上げること、そのチームメンバーとしての就任依頼を発出し、併せて説明会を開催した（出席者29名（15市町、7相談支援事業所））。

この頃はまだ、具体的な意思決定支援の進め方が決まっていなかったが、部会における議論の中で意思決定支援に取り組むことになった経緯や現在の検討状況について伝えるとともに、厚生労働省から示されたガイドラインの概要を説明した。

横浜市は、支給決定をしているセルフプランの利用者について、速やかに指定特定相談支援事業所との契約及び基幹相談支援センターが意思決定支援に関わる体制整備等を行

うなど、いち早く利用者の意思決定支援について協力姿勢を示された。

また、同年9月15日付で、「継続サービス利用支援（モニタリング）の適切な支給決定について（通知）」（参考資料9）を支給決定市町村あてに発出し、意思決定支援に係るモニタリングについても、相談支援事業所が行う必要なモニタリングとして支給決定等に協力するよう要請した。

加えて、特に契約利用者が全利用者の7割以上と突出していた相談支援事業所とは、全体スケジュールや実施体制等について、個別に丁寧に調整を重ねた。

イ サービス提供事業所

平成29年4月28日には、居住の場に係る意思決定支援実施要領に基づく初めての研修を、利用者の多くが仮居住先としている津久井やまゆり園芹が谷園舎（以下「芹が谷園舎」という。）で実施した。大塚晃氏を講師に、ガイドラインの理解促進、個別ケースの課題抽出方法の習得を目的としたワークショップを行った。また、施設職員のローテーション勤務に配慮し、同内容の研修を同年8月1日にも実施した。

この研修を皮切りに、同年5月頃から利用者の生活史や入所に至る経緯などの情報整理を開始した。特に、芹が谷園舎とは、8月下旬～9月上旬にかけ、様式の作成や情報の取扱い方の整理、先行して取り組む利用者の人選等について調整を行うなど、集中的に準備を重ねた。

ウ 利用者・家族等

平成29年9月4日、利用者自治会で、意思決定支援について利用者向けの説明会を行った。利用者21名の参加があった。

家族等に対しても、これから一緒に取り組んでいただくこととなる意思決定支援について理解していただくため、再生基本構想策定に先立ち、毎月の家族会を中心に説明を重ねてきた。同年5月21日の家族会においては、大塚晃氏から意思決定支援の説明いただいた。また、8月25日、8月27日、9月9日は県から再生基本構想（案）を説明した。

さらに、9月14日には、県庁に「意思決定支援ホットライン」を開設し、電話、メール及びファクシミリ等で、現在も利用者や家族等の意思決定支援に係る疑問や不安に対応している。

2 再生基本構想策定前後

平成29年10月の再生基本構想策定前後は、意思決定支援専門アドバイザーや支援チームと具体的な意思決定支援のプロセスの検討や意識合わせ等、具体的な調整を中心に進めた。

(1) 意思決定支援専門アドバイザーの選任について

平成29年7月、意思決定支援専門アドバイザーを次のとおり選任した。

(敬称略・所属は当時)

領域	所属等	氏名
相談支援に精通する 実践的な指導者	NPO法人かながわ障がいケアマネジメント従事者ネットワーク 理事長 (現相談役)	富岡 貴生
	NPO法人かながわ障がいケアマネジメント従事者ネットワーク 理事	小川 陽
法律の専門家	みなと横浜法律事務所 弁護士	内嶋 順一
	法律事務所インテグリティ 弁護士	菊地 哲也
障害者権利擁護・ 地域生活支援に関する 有識者	和泉短期大学児童福祉学科 教授	鈴木 敏彦
	東洋大学社会学部社会福祉学科 教授	高山 直樹

(2) 第1回意思決定支援専門アドバイザー会議の開催

平成29年9月7日、第1回意思決定支援専門アドバイザー会議を開催し、本人中心主義や意思疎通等の合理的配慮の徹底といった意思決定支援の理念の確認、情報収集や情報整理のポイント、意思決定支援プロセス、ヒアリングシート(案)の検討といった手続きの確認のほか、意思決定支援専門アドバイザーと支援チームの意識合わせの重要性、先行して取り組む利用者の人選等について、議論や確認をした。

(3) 意思決定支援専門アドバイザーと支援チームとの打合せ

～日常生活場面にも着目した意思決定支援へ転換～

平成29年10月4日、先行して取り組む利用者の支援チームと意思決定支援専門アドバイザーを集めた意思決定支援専門アドバイザー拡大会議を開催した。

この会議の中で、今回の利用者を対象とした意思決定支援について、居住の場に限定した意思決定支援を行うのか、日常生活場面の意思決定支援も含めた生活場面全般のあらゆる意思決定支援を丁寧かつ適切に実施していくのかについて議論し、今回の取組みについては、後者として、居住の場に限定することなく進めていくことを全体で確認した。

(4) 「津久井やまゆり園利用者意思決定支援実施要領」の策定

県は、平成29年10月14日、再生基本構想の策定及びこれまでの調整状況等を踏まえ、居住の場に係る意思決定支援実施要領を廃止し、日常生活場面の意思決定支援を含めた生活場面全般のあらゆる意思決定支援を丁寧かつ適切に実施することを目的とする実施要領(参考資料1)を策定した。

(5) 意思決定支援専門アドバイザーと相談支援専門員との打合せ

平成29年10月31日、意思決定支援専門アドバイザーと先行して取り組むこととなった支

援チームの責任者である相談支援専門員による打合せを行った会議において、意思決定支援の目的の確認、ヒアリングシートの記載方法等について議論した。

意見交換の中で、多くの事業所等が集まる支援チームの中では、いつもより意識して情報共有する必要があること、取組目的や到達目標の設定等についてもしっかり確認した上でスタートする必要があることが分かったため、チーム会議を意思決定支援プロセスに位置付け、全支援チームに対して早急に行うこととした。

3 より実践的な意思決定支援の開始

こうした準備段階を経て、平成 29 年 12 月に初めての検討会議を開催した。

(1) 意思決定支援の本格的開始

津久井やまゆり園の幹部職員等とは、進捗状況の管理や情報集約の流れ、園職員や家族等への説明、見学体験に向けた調整などの課題について、対応策の話合いを行った。

津久井やまゆり園の幹部職員等からは、施設運営に与える影響に加え、相談支援専門員による毎月モニタリングの負担や、意思決定支援に伴う職員の負担増、体験に必要な経費等や会議の運営、相談支援専門員の力量など、意思決定支援に係る懸念が多く指摘された。

(2) 意思決定支援検討会議に向けた準備

意思決定支援専門アドバイザー会議の中で、先行して開始した支援チームの取組状況の共有を行った。意思決定支援に関して、寄せられた疑問点等について議論し、意思決定支援に関わる誰もが共通認識を持てるように意思決定支援の流れを整理し、それに基づき、ヒアリングシートや今後のスケジュールといった手続きを定めた。なお、検討会議に出席する意思決定支援専門アドバイザーについては、当面は 2 名体制とすることとした。

また、意思決定支援責任者の役割について、日常生活場面の意思決定支援はサービス管理責任者が中心的に担う、社会生活場面の意思決定支援は相談支援専門員が中心的に担うと整理した。

(3) 意思決定支援検討会議の開催

平成 29 年 12 月上旬、初めての検討会議を開催した。出席者は、本人、家族等、支援チーム 8 名、意思決定支援専門アドバイザー 3 名。初回の検討会議ということで、意思決定支援専門アドバイザーは、各領域からそれぞれ 1 名が参加した。

以降、平成 30 年 3 月までに 12 件の検討会議を開催した。会議の開催に当たっては、利用者本人のこととして検討が進むように、可能な限り、本人が会議に参加できるようにした。障害特性等を勘案し、会議の最後に参加するといった配慮をしたが、利用者によっては、会議中に不調になってしまう方がいる、インフルエンザ等で参加できない日が続くことがあるなど、支援チームとして、利用者中心に会議を進める際には、様々な出来事を想定して工夫する必要があるとの課題を認識した。

(4) 利用者の見学・体験の機会の提供方法の整理

平成30年1月、県において利用者や家族等に対する見学・体験の機会の提供方法等について、色々な住まいの場があることを知ってもらうことを目的とした「見学A」、より具体的に地域での生活をイメージするための「見学B」、実際の「体験」の3つに分けて整理を行った。その後、県が他法人等と受入調整を開始した。

4 平成29年度の振り返りと平成30年度に向けた準備

(1) 平成30年度の意思決定支援に係る予算確保について

平成30年度に向け、再生基本構想に基づき利用者の意思決定支援を推進するため、意思決定支援専門アドバイザー派遣、支援チームメンバー等を対象にした専門家による研修、意思決定支援専門職員業務委託、意思決定支援チーム責任者業務委託に係る予算として約4,500万円、地域生活移行を推進するための補助金として約4,500万円の予算を計上した。

(2) 平成30年度に向けた意思決定支援専門アドバイザーとの調整

平成30年3月の会議の中で、検討会議に参加する意思決定支援専門アドバイザーを1名とすることを決定した。

また、平成29年度 of 取組みを振り返り、平成30年度に向けた検討を行うため、意思決定支援専門アドバイザーと支援チームで打合せを行った。

5 全利用者の意思決定支援の取組みに向けての調整

(1) 「津久井やまゆり園利用者意思決定支援実施要領等に関するQ&A」の発出

平成30年4月、利用者の意思決定支援のマニュアルとしても活用できるよう、これまでの会議等で寄せられた疑問点をまとめた、「津久井やまゆり園利用者意思決定支援実施要領等に関するQ&A」を作成した。なお、マニュアルや手順書については、平成30年度の1年間をかけて作成することとした。

(2) 「意思決定支援に係る手掛かり・ヒアリングシート」第2版策定及び記載留意点の発出

会議等での意見や個別の支援チームからの意見等を踏まえ、平成29年12月に策定したヒアリングシートを修正し、併せて、ヒアリングシートの記載方法を標準化するために、「津久井やまゆり園利用者意思決定支援に係る手掛かり・ヒアリングシートの記載留意点」第2版（参考資料6）を策定し、支援チーム向けに発出した。

(3) 意思決定支援に係る会議の進行表の作成等

平成29年1月より、チーム会議や担当者会議で使用する資料の確認、チーム会議や担当者会議の進め方、参加者、記録方法、支援への反映状況の確認方法等について、県と支援チームで検討を重ねた。

また、アンケート調査や意思決定支援専門アドバイザー会議において、ファシリテーターの力量、資料の充実度によって担当者会議の内容に差が出ているとの課題が明らかになったことから、チーム会議や担当者会議の抜け・漏れをなくすためのツールとして進行表を作成し、平成30年4月から運用を開始した。

この進行表については、支援チームや意思決定支援専門アドバイザーの意見を踏まえて、資料作成の効率化及び省力化、会議記録内容の平準化を目的に、平成30年7月と平成31年4月に見直しを行っている。また、検討会議報告書についても、会議記録内容の平準化等を目的に、平成30年10月と平成31年4月に見直しを行っている。

(4) 見学・体験の機会提供の推進に向けた取組等

平成30年1月より、見学・体験の機会提供に向けた取組みを本格的に開始する中で、利用者からは、様々な見学・体験を希望する意思が確認された。一方で、その希望に応えられるだけの機会や場所を確保することができないことが、今後の大きな課題となることが想定された。そのため、関係市町村長にあて、柔軟な支給決定による見学体験の実施や見学体験先の協力を求めるために、平成30年7月26日に「津久井やまゆり園利用者の意思決定支援を考慮した支給決定等について（依頼）」（参考資料10）、平成30年8月30日に「津久井やまゆり園利用者の意思決定支援における体験等への協力について（依頼）」（参考資料11）を発出した。

利用者の見学・体験の機会の確保に向けては、県の担当者が県内の関係事業所や関係団体等に直接赴き、見学・体験の受入の協力依頼や利用者の意思決定支援の状況説明等を繰り返している。

さらに、令和元年度からは、県の担当者が政令市及び各障害福祉保健圏域の自立支援協議会等の場において、津久井やまゆり園利用者の意思決定支援の取組状況を報告するとともに、見学・体験の協力を依頼するなど取組みを継続的に行っている。

(5) 意思決定支援専門アドバイザーの関わりについて

ア 意思決定支援専門アドバイザー会議

平成30年6月の意思決定支援専門アドバイザー会議で、全体のスキームが一定程度決まってきたことを踏まえ、同年7月以降は、個別の支援チームの取組状況を毎月の会議で確認していくこととした。

当初は、検討会議に進むかどうかについても、意思決定支援専門アドバイザー会議で判断をしていたが、令和元年度以降は、一定の基準を設け、支援チームが判断することとした。

また、意思決定支援専門アドバイザーから支援チームにアドバイスしたり、逆に、支援チームから意思決定支援専門アドバイザーにスーパーバイズを求めることができるようにするなど、意思決定支援専門アドバイザー会議の意思決定支援プロセスへの関与を明確に位置付けた。

イ 検討会議における意思決定支援専門アドバイザーの役割

原則として、利用者ごとに1名の意思決定支援専門アドバイザーが担当することとした。担当する意思決定支援専門アドバイザーは、意思決定支援専門アドバイザー会議において意思決定支援専門アドバイザーによる合議で決めている。

なお、必要に応じて複数の意思決定支援専門アドバイザーが担当するなど、柔軟に運用している。

(6) 意思決定支援専門職員業務委託

平成30年4月より、利用者の意思決定支援の進捗管理等を行う意思決定支援専門職員業務を、津久井やまゆり園の運営法人であるかながわ共同会に委託した。

主な委託業務内容は、利用者の意思決定支援全体の進捗管理、個々の利用者の意思決定支援に係る進捗管理、利用者の意思決定支援に取り組む中で抽出された課題や解決策等の検討、意思決定支援の実践的なマニュアル及び手引の作成、利用者の意思決定支援に係る県や津久井やまゆり園等との連絡・調整等である。

委託業務の1つである利用者や家族等への説明として、平成30年度に「【ご家族向け】津久井やまゆり園利用者の意思決定支援の流れ」(参考資料4)を作成した。

また、平成31年4月より、支援者以外のつながりを持つことなどを通して、生活関係の広がりや豊かさといった生活の質の向上、コミュニケーション力の発展、権利の主体者としての意識の醸成、気持ちのよりどころの確保など、意思形成支援や意思表出支援の促進を図る取り組みも実施している。

なお、この意思決定支援専門職員と県の担当者は、毎週対面で情報共有を行っている。

(7) 意思決定支援チーム責任者業務委託

平成30年度より、津久井やまゆり園利用者意思決定支援チーム責任者業務を、指定特定相談支援事業所を運営している法人に委託した。

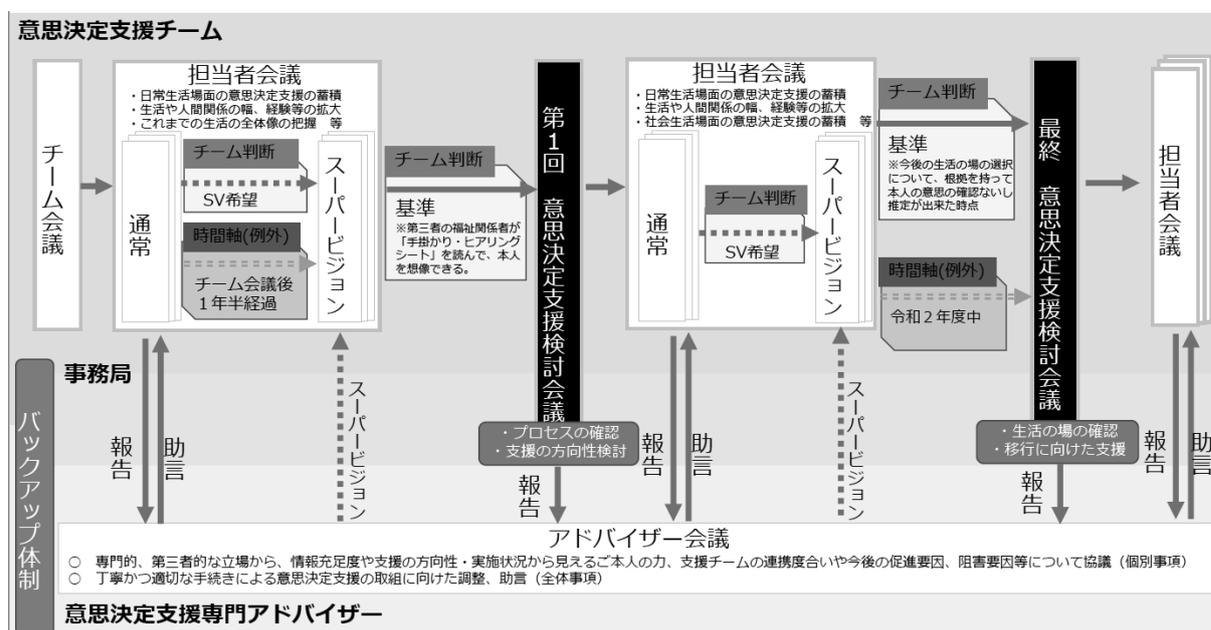
主な委託業務内容は、支援チームメンバーによる担当者会議の開催、利用者家族等に対する意思決定支援の説明、利用者家族等に対する見学・体験の機会の提供、利用者の意思確認やモニタリングの実施、検討会議の開催等である。

(8) 津久井やまゆり園利用者意思決定支援チーム向け研修

支援チーム向けの研修については、意思決定支援専門アドバイザー等と協議し、年間の研修計画を立て、年4回程度実施している。(詳細は参考資料12を参照)

(9) 現在の意思決定プロセス

現在の津久井やまゆり園利用者に係る意思決定支援のプロセスは、次のとおりである。



6 意思決定支援の全県展開について

誰もがその人らしく暮らすことのできる地域社会を実現するためには、まずは本人にしっかり向き合い、本人を丁寧に知ることから始める、この意思決定支援の取組みを進めていく必要があることが明らかになった。

県として実現を目指している「人権を尊重した利用者中心の支援」は、こうした地道な取組みの上で、初めて成り立つものであることを、改めて認識した。

大変つらい事件から始まった津久井やまゆり園再生のプロセスを通じて、この意思決定支援の取組みを全県展開していくなど、県として、「ともに生きる社会かながわ憲章」の理念の実現に向けて、全力を注いでいきたいと考えている。

